

社会治理法治前沿

The Frontier of Social Governance Law

2021 年第 1 卷 第 3 期

论应急管理中的精准有效普法^{*}

杜钟浩 方世荣

摘要 | 应急管理是社会治理的非常态运行，具有应对措施、管理事项、法律依据和价值目标上的特殊性。为使这些特殊性为公民所理解，促使其积极配合和参与应急工作，特别需要实施内容精准、方式有效、开展及时的应急普法提升全体社会公众的应急法治意识。提升应急普法的精准性，要求普法的内容紧紧围绕应急管理的突发事件类型所涉及的法律展开，并注重针对具体的现实问题。提升普法的有效性，要求发挥普法主体的作用，并创新运用普法方式来实施普法，从而在法治的轨道上有效开展应急管理。

关键词 | 应急管理；精准有效；普法实施

作者简介 | 杜钟浩，中南财经政法大学法学院宪法学与行政法学硕士研究生，研究方向：宪法学与行政法学。
方世荣，中南财经政法大学法学院教授。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



21 世纪以来，我国多次出现重大突发的紧急事件，如 2003 的“非典”、2008 年的南方雪灾和汶川地震、2009 年的甲型 H1N1 流感等，至今已持续一年有余的新型冠状病毒肺炎疫情更是“百年来全球发生的最严重的传染病大流行，是新中国成立以来我国遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防

控难度最大的重大突发公共卫生事件。”^[1]每一次重大突发的紧急事件都给社会生活带来了巨大冲击，促使政府采取应急管理措施加以应对。应急管理有其区别于常态下社会管理的特点，需要民众的积极配合和参与，要求在应急状态下开展精准有效的普法，本文试就此提出一些探讨。

^{*} 本文系 2016 年度国家社科基金重大专项项目“十八大以来党中央推进法治社会建设重要战略研究”（项目编号：16ZZD019）的阶段性成果。

[1] 习近平：《在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话》，新华网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1677257093527450498&wfr=spider&for=pc>，最后访问日期 2021 年 9 月 8 日。

一、应急管理及其特征——以应对突发公共卫生事件为例

应急管理又称危机管理,即“在危机发生、发展的每一阶段制定出相应的战略”,其任务是“尽可能控制事态,在危机发生后把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住。”^[1]应急管理针对的是“危机”,又称“突发公共事件”“紧急事件”等,是“一种突然发生的、紧迫的,通常难以预见但又需要立即应对的、具破坏性的事物或情形”。^[2]应急管理是一种区别于日常社会生活的非常态状况,其在多个方面具有特殊性,以应对新冠肺炎疫情此类重大突发公共卫生事件为例,全社会在此过程中经历了大量常态下不会发生的特殊状况,具体包括:

政府根据应急预案启动应急响应,按照法律法规和应急预案的规定组建应急指挥机构,发布通告、命令,采取一系列特殊管控措施,如实施交通管制、关停场所、下令停产停学、禁止聚集活动、对疑似和确诊患者开展流行病学调查、对部分特殊商品进行价格管制、紧急征用部分私有财产,乃至封城要求所有居民进行居家隔离等等。总体而言,这些应急管理措施凸显了政府权力和对社会管制的大大强化,同时体现为对公民自由一定程度的限制,如要求公民必须戴口罩、建立方舱医院进行集中隔离、禁止某一区域的出行等措施,对公民的出行自由进行了限制;对特定生活物资、医疗用品进行价格管制,对市场交易自由进行了限制;对部分地区内实行停产停工,对劳动者的劳动权利进行了限制等等。

显然,应急管理具有显著区别于常态社会管理的特征,主要体现在:

1. 紧急的应对措施

由于其突发性、紧迫性、难以预见性和破坏性,紧急事件会在短时间内对公民个体造成人身、财产等各种基本权利的严重侵害,甚至进一步导致经济发展受挫和社会秩序失控,而又无法通过政府在一般状态下进行社会管理的常用手段来消除,因此必须采取常态下较少使用的应急措施加以应对,以期控制和消除该事件带来的负面影响。例如应对非典、新冠肺炎疫情时采取的要求公民必须戴口罩、建立方舱医院进行集中隔离、禁止某一区域的出行等等,这些措施只有在应对重大疫情这样的状态下才会被

实施,一些民众对其可能缺乏正确理解。不仅如此,一些紧急事件如重大传染病具有较强的隐蔽性和传播性,公民极有可能在完全不知情的情况下因自身的行为而损害他人,因此政府采取的应急措施往往会对公民在常态下拥有的权利和自由加以克减限制。公民对于这些较陌生的限制措施易于产生抵触情绪,从而拒绝服从和配合。最高人民检察院曾先后发布了十批全国检察机关依法办理妨害新冠肺炎疫情防控犯罪典型案例,反映了一些公民不服从政府应对措施现象的多发性。

2. 全面的管理事项

21世纪以来,我国社会进入快速转型期,各类紧急事件呈现出涉及领域多元化、频次大规模大、组织性暴力性危害性加强、波动方式多元、震动频度增大、国际化程度加大等特点。^[3]这些特点促使应急管理从临时性、区域性、固定性逐渐向常态化、全域化、灵活化转变,在时间节点上,应急管理不仅要在紧急事件发生时启动,还需要延伸到事件发生前后;在管理事项上,应急管理不仅要处理紧急事件及其衍生灾害的应对,还要增加事前的风险监测与预防和事后的恢复重建。这就大大增加了政府的应急职责,使之承担更高的治理成本,如果应急管理不能得到公民的积极配合和参与,就会使政府增加成倍的投入,严重影响管控措施的效果。

3. 专门的法律依据

“紧急状态无法律”的旧法谚在现代法治国家已经过时,政府在紧急状态下的管控也有特定的应急法律规则,“疫情防控越是到最吃劲的时候,越要坚持依法防控”。^[4]例如在公共卫生应急状态中,政府采取的各项措施有一系列专门的法律依据,具体包括《突发事件应对法》《传染病防治法》《公

[1] 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,《中国软科学》2003年第4期。

[2] 孟涛:《中国非常法律的形成、现状与未来》,《中国社会科学》2011年第2期。

[3] 薛澜、张强、钟开斌:《危机管理:转型期中国面临的挑战》,《中国软科学》2003年第4期。

[4] 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议强调 全面提高依法防控依法治理能力》,央广网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657703299658814264&wfr=spider&for=pc>, 最后访问日期 2021年6月8日。

共卫生事件应急条例》《药品管理法》以及《治安管理处罚法》《刑法》等法律法规，这些法律规则具有较强的专业性，且在正常社会生活中不会适用，普通民众并不熟悉。由此带来两方面的问题：一方面，执行法律规定的基层管理人员对这类法律规范缺乏了解，在管控中不善于用法治思维和法治方法进行教育劝阻，甚至因言行粗暴导致管理纠纷；另一方面，公民容易因不熟悉这类应急管理的法律规范，由此发生不理解、情绪抵触、不履行法定义务等现象，如公共场所不戴口罩、不接受必要的封闭隔离、随意参加聚众活动、在自媒体中表达不满发牢骚等现象，这都会给应对突发事件增加负面影响。

4. 特定的价值目标

“在整个法律价值体系中，法律的秩序价值是其他价值的基础，没有秩序价值存在，其他价值便无法实现。”^[1]个体组成社会共同体是出于追求秩序、自由、公平、富裕等各种价值目标的需要，在其中秩序价值最为重要，不仅因为秩序价值为其他价值的实现提供了稳定的环境，是其他价值能够实现不可或缺的必要条件，还因为秩序的良好与否关系到社会共同体本身的存续，没有秩序，人们就将回到霍布斯笔下“所有人敌对所有人”的“战争状态”，社会本身也就不复存在。在社会运行的一般常态下，社会秩序能够得到有效维护与保障，此时社会成员能够拥有表达各种不同的利益诉求的空间，政府的主要职责在于协调纷繁复杂的社会主体的利益诉求，从中提炼出共识作为自身的治理目标，因而国家立法构建的法律秩序往往需要在自由和平等、效率和公平、公益与私权等多种价值之间寻求平衡，实现多种价值目标之间的兼顾，秩序的价值并不十分凸显。但在公共卫生应急状态此类非常态下，紧急事件会造成两方面影响：对于已面临紧急事件损害和认为自身处于紧急事件风险中的民众而言，他们在趋利避害的个体理性驱使下极可能采取保护自身利益的一切手段，例如在公共卫生事件中囤积过量的医护卫生用品、为了防止疫情扩散私自截断道路、将疑似病患的家门封住等等，但这种个体行为可能对社会整体秩序无益甚至有害；对于缺乏紧急事件相关认知的民众而言，他们很难自发地意识到紧急事件的危害，认为自身仍然处于常态下的法律秩序中，但紧急事件如突发公共卫生事件通常具有强扩散性，常态下的法律秩序会使其继续扩

大蔓延，因此政府有时需要将缺乏认知的民众也纳入应急管理法律秩序中，此类公民就易因不理解不认同而产生抵触对抗情绪，域外一些国家的政府在实施“封城”等措施时大量出现民众抵制和反抗的现象，部分原因即在于此。可见，应急状态下，无论是哪一类民众，都有可能采取对社会秩序造成冲击的行动，事件越严重，波及的民众范围越广，冲击就越严重，这就使常态下的价值位阶迅速失衡，迫使政府必须将秩序这一特定价值置于最优先的地位，集中资源致力于应对紧急事件从而恢复和维护秩序。为了达到这一目标，会带来不同国家权力之间和国家权力与公民权利之间双重关系的调整，如行政权力的扩大，公民权利和自由的限制等。^[2]

二、应急管理要求精准有效普法

作为社会运行的非常态，应急管理的特征很少为大众所熟悉，但应急管理的有效开展又需要民众的配合参与，由此提出了开展专门应急普法的必要性。“法律意识是法律行为的逻辑起点，法律行为是法律意识的必然结果。”“法律意识对法律行为具有决定和制约作用”^[3]普法的功能即在于使民众树立法治观念，提升法治意识，从而使其做出符合法律要求的法律行为。应急状态的特殊性通过普法得到公民的充分认识和理解，才有可能使民众做出符合应急管理要求的法律行为，积极参与和支持配合政府及其主管部门的应急管理工作。在价值层面，对于已面临紧急事件损害和认为自身处于紧急事件风险中的民众，必须通过普法使其摆脱狭隘的个体理性，服从政府基于集体理性所采取的各类应对措施，才能防止大量自发的个体行为导致的无序混乱现象；对于缺乏认知的民众，必须通过普法提升其对于紧急事件危害和应急状态下区别于日常状态的价值目标调整的认识，才能使其自觉配合政府的相关措施。在机理层面，法律规范对公民行为的调整想要发挥作用，必须要让公民形成“违法行

[1] 李龙、汪习根主编：《法理学》，武汉大学出版社2011年版，第474页。

[2] 刘莘：《行政应急性原则的基础理念》，《法学杂志》2012年第9期。

[3] 李龙、汪习根主编：《法理学》，武汉大学出版社2011年版，第382页。

为——法律后果”的意识，从而使公民因不愿意承担不利的法律后果而不做出违法行为。否则，如果公民在做出违法行为之前并不知道会承担什么样的法律后果，法律规范就不能阻止公民违法。因此，在应急状态下需要加强对广大公民的专门性应急管理普法宣传教育，其内容具体包括相当于应急管理法律体系总则的应急法，以及与具体的突发事件类型有关联的法律法规，如公共卫生应急、自然灾害应急、环境污染应急、安全生产应急、社会安全应急、恐怖主义应急等，不同类型的应急涉及不同的应急手段和不同的法律知识。

我国已实施了七个《法治宣传教育五年规划》，以往这些普法在内容上基本属于整体性、日常性普法。由于法律内容十分庞大丰富，在普法实践中难以面面俱到，因而常规普法主要选取与日常生活较为紧密的法律知识如《宪法》《民法典》《劳动法》等法律法规进行宣传教育，与应急管理有关的法律规定极少顾及。与常态下的普法不同，应急状态下普法要针对的现实问题更为紧迫、集中，这就要求普法必须精准有效及时。

所谓精准，指工作精细，针对的现实需求和实际问题准确。常态下的普法内容包括法治思想、宪法和法律法规、党内法规、社会规范、法治文化等等，涵盖整个法治体系，包罗社会生活的方方面面。在具体实施过程中，往往根据立法动态和社会生活需要，选取较为重要的法律加以重点宣传，例如“八五”普法规划就将新制定的民法典列入重点普法内容之一。但在应急状态下，紧急事件对社会生活造成了严重冲击，全社会必须立即集中力量加以应对，只有精准定位到与应急相关的法律秩序及其知识加以普及，既不与应急无关的法律知识纳入，也不遗漏所有应急法律知识，才能节约紧缺的应急资源、最直接高效地解决问题。

所谓有效，指普法能够发挥实际效果，能够立竿见影地转化为民众的实际行动，应急状态相较于日常状态更加需要提升普法的有效性：一方面，公民在该状态下的违法行为更容易对社会公共利益和其他个体的利益产生影响，其造成的后果也更加严重，因而即便对于个人因疏忽而产生的违法行为相较于常态下容忍度也更低；另一方面，紧急事件的突发性和紧迫性要求必须使法律要求得到公民的及时响应，并迅速转化为民众的积极行动，才能尽快

地建立起足以应对突发事件的应急状态法律秩序，不仅如此，法律秩序必须极度严格地执行，不能有任何折扣和拖延，否则可能会因一个人的失误导致事件的迅速扩散，带来全社会极大的危害后果，成倍增加补救成本。这种法律执行的严格性必须要配合切实有效的普法，在最短时间内让民众了解和熟悉应急管理法律规范，并自觉地坚决执行，预防出现民众因不在意、松懈对待而产生违法的情形，确保相关法律法规的切实贯彻实施。

所谓及时，指普法开展时间应当在发生突发事件之前并与应对事件同步进行。紧急事件发生前后的过程一般可分为四个时期，即预警期、爆发期、缓解期、善后期，^[1]预警期中又可以划分出“始于地方政府及其相关部门发现并向上级机关报送有关紧急事件风险信息，止于上级有权机关研判信息后做出预警并公布事件信息”的“前预警期”^[2]和正式做出预警之后的“后预警期”。应急普法要求必须在开展全过程都提升效率，确保及时，否则就可能滞后于紧急事件的发展。在启动的时间节点上，普法应当开始于紧急事件的“前预警期”，一旦政府发现事件风险，应急普法就应当立即开展，为之后政府正式发出紧急事件预警并采取后续措施做好准备。在开展应急的过程中，及时性要求普法主体综合运用各种普法手段，在尽可能短的时间内扩大普法的覆盖面和民众对有关法律知识的认识水平，根据紧急事件发展阶段的不同及时普及相应的法律知识，如在爆发期普及各类管控措施的法律规定、善后期普及获取补偿的法律规定等等。

可见，为达到民众配合和参与应急管理，服从应急法律法规的有关规定，为应急管理发挥积极作用，从而有效地提升应急措施效果，尽快消弭紧急事件的目标，普法必须做到精准有效。

三、精准有效的应急普法实施

应急普法的实施在提升精准性上，主要围绕着

[1] 薛澜、钟开斌：《突发公共事件分类、分级与分期：应急体制的管理基础》，《中国行政管理》2005年第2期。

[2] 方世荣、孙思雨：《公共卫生事件“前预警期”的地方政府应对权配置》，《云南社会科学》2020年第3期。

普法内容如何更加针对具体问题和现实需求展开：

（一）普法针对的事件类型的精准性

依法应急需要建立起相应的应急管理法律秩序，不同类型的应急管理法律秩序各自涉及的法律侧重点有所不同，要求广大公民履行的法定义务也有不同，行政机关应当根据紧急事件类型的不同，精准定位到其涉及的各类法律秩序，告知要求公民承担的义务及其法律依据，且必须明确、具体。常态普法下的许多普法内容，如与应急处理关系不大的法律规定、法治文化氛围营造的宣传教育等在此时就没有进行的必要，其他类型的紧急事件涉及的法律秩序在此时也无须进行普及。

以公共卫生应急为例，其涉及的法律秩序可具体划分为七个方面：应急管理法律秩序、卫生防疫管理法律秩序、涉疫社会治安管理法律秩序、涉疫市场管理法律秩序、道路交通管理法律秩序、网络信息管理法律秩序和野生动物管理法律秩序，这些法律秩序都以应对公共卫生事件为目标，同时又各有所针对的具体问题，依据不同类型的法律法规构建形成，如卫生防疫管理法律秩序是行政机关以防控传染病疫情为目的，依据卫生防疫管理法律法规构建的法律秩序；涉疫社会治安管理法律秩序是以维护公共卫生应急状态下的社会秩序为目的，依据治安管理法律法规构建的特定法律秩序等。这七个方面的法律秩序又可分为三个层次：第一个层次是应急管理法律秩序，该秩序中规定的政府措施属于应对突发事件的一般措施，由于重大突发公共卫生事件属于突发事件的一种类型，二者之间属于一般与特别的关系，因此，这部分应急管理措施也同样适用于应对重大突发公共卫生事件。第二个层次是卫生防疫法律秩序，其中规定的措施直接应用于应对公共卫生事件，且仅限于公共卫生事件时才能使用。其他五类法律秩序属于第三个层次，它们不直接应对公共卫生事件本身，而是防范和解决事件可能对其他社会领域，如社会治安、市场管理、道路交通、网络信息和野生动物管理造成的不利影响。

在具体操作上，应急管理涉及的多方面法律秩序如果只是抽象地列举，一方面难以使缺少法律基础知识的普通公民产生直观认识，另一方面也不利于执法人员和社区管理人员在工作中开展法治教育。因此，应当由各级主管普法工作的司法行政机

关牵头，组织负责各类法律秩序的执法责任部门如网信、公安、卫生防疫、交通、市场监管等部门，编写针对该类紧急事件的《应急管理公民守法指引》普法手册，较系统地对公民应遵守的应急法治秩序作出宣传指引。《应急管理公民守法指引》可先对公民提出总体要求，再列分公民应遵守的法律秩序类型，之后在每一类法律秩序中，按照提出“守法要求——违法行为表现——法律责任——法律依据——案例警示”的结构进行编纂，^[1]这样有利于广大民众充分了解不同的应急状态下不同类型法律秩序的内涵，详细说明了法律对公民的要求，以及违反法律规定可能带来的后果，并能够使公民对法律要求和违法后果有直观清晰的认识。通过《应急管理公民守法指引》的形式，能够较为完整有效地呈现该应急状态下精准普法的内容。《指引》编写完成后，由主管部门通过网站等平台将电子版以官方渠道分批进行推送，并要求各社区、村庄等基层组织发送到所在区域居民，在各基层设立普法宣传员，组织律师、有法学专业背景的志愿者等负责具体的普法活动，对《指引》内容加以宣传讲解，解答基层群众的法律问题。

（二）普法针对的具体问题的精准性

在确定紧急事件的类型之后，普法内容还需进一步对该类紧急事件中易发生的现实问题进行精细化梳理，并将有关法律规定进行针对性匹配，具体包括：社会公众中普遍存在的问题、重大关键的问题、容易引发社会混乱的问题、易于导致社会矛盾的问题等。

仍以公共卫生应急为例，社会公众中普遍存在的问题如出行不佩戴口罩；重大关键的问题如伪造健康码、违反防疫规定私自离开中高风险地区、在医疗卫生机构等公共场所起哄闹事，影响疫情防控工作正常进行等；容易引发社会混乱的问题如通过互联网编造和传播谣言，制造恐慌等；易于导致社会矛盾的问题如疫情防控工作人员在管理过程中方法不当导致与被管理者的纠纷、邻里间因私自将对方家门进行封闭而产生矛盾等。

[1] 方世荣、孙思雨、杜钟浩：《〈疫情防控公民守法指引〉的基本结构和内容》，《法制日报》2020年2月26日第11版。

应急普法的实施在提升有效性上，主要涉及普法主体和方法：

1. 利用普法主体提升有效性

普法需要人来实施，法制宣传的效果不仅依赖于内容的正确，也依赖于实施者的特质，他们的权威性、影响力、可信度、人格魅力等等，都会对普法效果产生作用，党的十八届四中全会明确提出实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，正是从普法主体角度出发以提升普法效果的实际例证。普法主体又可分为核心主体与参与主体，两者能够发挥不同的作用。

普法主体对普法有效性的提升首先在于利用普法核心主体的专业性，通过普法宣传者自身的专业权威性增加说服力，例如在公共卫生应急状态中，有三类人员应当作为公共卫生应急普法的核心主体：一类是具有应急管理执法、司法职责的国家机关工作人员，一类是法学专家、律师等法律工作者，一类具有专业知识的医护人员。医护人员其权威性来自所掌握的公共卫生专业知识。从新冠肺炎疫情防控初期开始至今，具有权威影响力的医学专家通过接受媒体采访的方式，一直对稳定公众情绪、引导民众重视疫情防控、呼吁民众遵守防疫规定发挥了至关重要的作用，他们的影响力同样可以用于提升普法宣传教育的效果，而一般普法显然不会通过医疗专家来发挥作用。

加强精准普法不仅仅要求普法核心主体发挥普法作用，还需要动员多方社会主体参与，其原理在于，明确普法核心主体的实质在于依托其权威性来增强普法的效果，但由于不同主体的权威性来源不同，其对不同普法内容的宣传增益效果也会存在差异：如同样是传染病防治领域的权威专家，进行卫生防疫管理法律秩序的普法宣传时就可以凭借自身基于专业知识的权威性获得受众的信服，但如果由其进行道路交通管理法律秩序的普法，其效果就不如一名从事交通执法的交警。因此，根据普法内容的不同，需要组织调动在该领域具有专业性的社会力量来参与。由于应急管理的过程中涉及多方面的法律秩序，也就需要多方普法主体。《法治社会建设实施纲要（2020—2025）》提出：要“培育壮大普法志愿者队伍，形成人民群众广泛参与普法活动的实践格局”，遵循该要求，应急状态中的精准普法也应当动员各方社会主体广泛参与：

一是政府机关，既要承担普法的主要职责，根据自身作为执法机关的定位，加强执法过程中的普法工作，又要动员协调其他社会主体共同参与普法，充分发动居委会、村委会等基层组织、各类企事业单位、各类社会组织、普法志愿者的力量，发挥其贴近基层、手段灵活的优势创新多样化的普法方式。例如，居委会、村委会作为基层自治组织，是居民、村民实行自我管理、自我服务、自我学习、自我监督的平台，将普法纳入基层自治组织的职责范围，有助于将普法从政府机关对民众的灌输转变为民众的自我教育行动，降低民众接受法律教育的成本，也有助于减轻行政机关的负担。二是具有专业职责的社会组织，如在公共卫生应急中，医院、卫生站专业机构就应当发挥自身基于专业知识的权威性，对公民开展卫生防疫管理和公共卫生管理法律秩序相关知识的普及。三是具有教育职责的机构，如学校，应当发挥教师对学生的教育作用，重点加强对青少年学生群体的公共卫生普法教育。四是具有新闻宣传职责的机构，如网站、电视、报纸、杂志，应当利用自身传播广、速度快的特点为普法提供助力。五是法律专家和法律从业者，如法律教师、律师等，应当发挥自身专业特长，及时配合有关部门开展普法教育，有条件时提供法律咨询等服务。六是掌握一定法律知识的普通公民，可以在力所能及的范围内对家庭、亲友、社区等身边较为熟悉的人群进行法律普及，帮助身边人提升认识，等等。

各方社会主体的动员需要双管齐下：一方面，通过落实有关主体的普法责任，来促使有关主体参与到精准普法过程中来，^[1]例如将普法列入基层网格化管理的工作内容，压实网格员的管理责任，发挥他们最贴近民众的优势；另一方面，也要通过激励机制，鼓励与某类法律秩序有关的组织和个人参与到精准普法过程中来，例如在野生动物管理法律秩序的普法过程中，政府就要鼓励野生动物保护协会等社会组织共同参与普法活动。这不仅能够达到前述的增强普法效果的作用，还能够缓解突发公

[1] 方世荣、孙思雨：《论公众参与法治社会建设及其引导》，《行政法学研究》2021年第4期。

共卫生事件中政府资源有限的状况。

2. 创新运用普法方式提升有效性

普法效果的提升在很大程度上依靠普法方式，因此必须综合运用各种方法，尽可能使普法宣传通俗易懂、民众乐于接受，并最大限度地降低民众的接受成本。同时，由于紧急事件会使一些常规普法手段的运用受限，如自然灾害、重大传染病等，就难以使用大规模现场宣讲等常规方式。因此还必须创新普法形式，既保证普法实效，又将灾害扩大的风险降到最低。为此，普法主管部门必须承担起主要职责，充分发动居委会、村委会等基层组织、各类企事业单位、各类社会组织、普法志愿者的力量，针对性实施多样化的普法方式以切实提升普法效果。具体包括：

(1) 教育宣传

普法者应当因地制宜地利用各种媒介形式对公民进行应急管理法律知识的教育宣传，既包括电视、电台、报纸、杂志等传统媒体，也包括政府官网、新闻客户端、微博微信、短视频平台等互联网媒介，还包括社区公告栏、居民楼栋等较为显眼的位置张贴告示、编制和发放守法行为指引等方式。

(2) 激励

普法者可以通过对积极参与普法的主体进行物质和精神奖励，以此对广大公民产生利益诱导作用，如对于积极主动开展志愿普法服务的法律从业者颁授荣誉称号，发放物质奖励；对各级政府主管的媒体平台的普法成效进行考核排序，对于排名靠前的增加绩效激励；对于在开展疫情防治工作中也进行了普法工作的医护工作者，制定特殊的优待政策，如允许其家属优先看病、在职称职务晋升时予以优

先考虑等等。

(3) 警示

普法者可以对违反公共卫生应急管理的典型案例进行及时的曝光和通报，既是警示民众一旦作出违法行为将会面临严重后果，也是提示民众防范他人的违法行为给自身带来不利后果。如对隐瞒自身行动轨迹，不配合卫生防疫人员进行流行病学调查的违法人员进行曝光，提示其他民众配合防疫工作和加强自身防护。

(4) 引导

普法者可以通过对公民行为进行引导，促使公民遵守应急法律要求，防范和阻止公民实施违法行为。例如，通过居委会、村委会等基层组织对居民发出守法倡议书；发动居民自发签署疫情守法自律公约；对可能作出违法行为的公民进行说服、教育、劝导等。引导方式具备较为柔性，易于为被普法者所接受，使对违法行为事后惩罚转为事前控制，避免违法行为负面影响的产生。

(5) 强制学习

针对始终拒绝配合进行普法宣传教育的公民和已经作出违法行为的公民，行政机关可以采取强制方式进行普法，如要求其进行强制学习并通过法律知识考试。在公共卫生应急状态下开展普法是出于最大限度地维护公共利益的需要，而拒绝配合者和作出违法行为者极有可能对公共利益造成损害，应当允许行政机关采取较低强度的强制方式。当然，此种强制方式不能对公民的基本权利造成过度损害，必须严格围绕着普法教育的目的，必须严格限制采取过于严厉的手段。